

# Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die ‚responsibility to protect‘ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa

Daniel Göler\*

Die deutsche Stimmhaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Libyen-Resolution 1973 vom 17. März 2011<sup>1</sup> hat zu erheblichen Irritationen geführt und wurde in der akademischen Debatte teilweise als politisches Versagen der Bundesregierung<sup>2</sup> und Ausdruck eines „neudeutsche[n] Provinzialismus“<sup>3</sup> bewertet. Aber auch die hierdurch offen zu Tage getretenen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden in ihrer Außenwirkung heftig kritisiert und mit dem Unvermögen Europas im Bosnienkrieg verglichen.<sup>4</sup> Die Fokussierung auf das deutsche Stimmverhalten lenkt den Blick allerdings von einem viel fundamentalen Problem ab: der Tatsache, dass die Libyen-Krise wieder einmal gezeigt hat, dass es in der Europäischen Union sehr unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, wo, unter welchen Bedingungen und für welche Ziele die Mitgliedstaaten militärische Gewalt einzusetzen bereit sind. In der wissenschaftlichen Debatte wird dementsprechend schon länger diagnostiziert, dass „[t]he emergence of an EU Strategic Culture is one of the greatest challenges facing ESDP“<sup>5</sup> (European Security and Defence Policy). Und auch die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 fordert, die Europäische Union „müsse [...] eine Strategie-Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag anhand der Libyen-Krise zeigen, dass die Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel sich zwischen den europäischen Staaten nach wie vor stark unterscheiden. Der Libyen-Konflikt ist deshalb von besonderem Interesse, weil die Libyen-Resolution 1973 des Sicherheitsrates als historischer Schritt zur Weiterentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf die ‚responsibility to protect‘ bezeichnet wurde.<sup>7</sup> Dass gerade in diesem Fall – trotz einhelliger Befürwortung des Grundsatzes der ‚responsibility to protect‘ durch alle EU-Mitgliedstaaten – divergierende Schlussfolgerungen gezogen wurden, veranschaulicht die Herausforderungen, die sich aus unterschiedlichen

---

\* Univ.-Prof. Dr. Daniel Göler ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Universität Passau. Der Verfasser dankt den Gutachtern der *integration* für ihre hilfreichen Anmerkungen sowie Alexandra Schmid, Irene Kögl und Juliane Stein für das Redigieren des Manuskripts.

- 1 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Resolution 1973 (2011). Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011).
- 2 Vgl. Lothar Rühl: Deutschland und der Libyenkrieg, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2011, S. 561-571, hier S. 570.
- 3 Christian Hacke: Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2011, S. 50-53, hier S. 53.
- 4 Vgl. Horst Bacia: Von wegen „Stunde Europas“. Abschied von der Idee einer gemeinsamen EU-Außenpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.4.2011.
- 5 Jolyon Howorth: Security and Defence Policy in the European Union, Basingstoke 2007, S. 205.
- 6 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 11.
- 7 Vgl. Ban Ki-moon: Statement by the Secretary-General on Libya, 17.3.2011, abrufbar unter: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=5145> (letzter Zugriff: 30.11.2011), Barack Obama/David Cameron/Nicolas Sarkozy: Libya's Pathway to Peace, in: The New York Times, 14.4.2011.

Vorstellungen zum Einsatz militärischer Mittel für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ergeben. Da eine Abhandlung aller EU-Mitgliedstaaten den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde, konzentriert sich die Untersuchung auf Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die als Schlüsselstaaten der GSVP gelten und die zentralen Pole in der Debatte um einen Militäreinsatz in Libyen bildeten. Zur analytischen Erfassung der Unterschiede wird auf den Strategic-Culture-Ansatz zurückgegriffen, der sich in der Forschung als zentraler Zugang zur Herausarbeitung der ideell-normativen Rahmenbedingungen zum Einsatz militärischer Mittel etabliert hat.<sup>8</sup> Die Untersuchung erstreckt sich dabei sowohl auf die Bevölkerungsebene, deren Einstellungen anhand von Umfragedaten erfasst werden, als auch auf die strategischen Konzepte der politischen Entscheidungsträger, die anhand aktueller Strategiedokumente untersucht werden. Ausgehend von den hierbei herausgearbeiteten Unterschieden wird abschließend nach möglichen Schlussfolgerungen für die künftige GSVP gefragt.

### Der Strategic-Culture-Ansatz

Der Strategic-Culture-Ansatz geht auf die Arbeiten von Jack Snyder zurück, der sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre kritisch mit der US-amerikanischen und sowjetischen Nuklearstrategie befasst hat.<sup>9</sup> Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die These, dass die amerikanische Abschreckungsstrategie (zu) stark von spieltheoretischen Überlegungen geprägt sei und zu wenig die Möglichkeit einbeziehe, dass in der Sowjetunion anders gelagerte Prioritäten beziehungsweise Rationalitäten die amerikanische Abschreckung wirkungslos machen könnten. Da Abschreckung nur funktioniert, wenn alle Beteiligten ähnliche Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel und die damit verbundenen Kosten haben, sollte eine vorausschauende Nuklearstrategie nicht bei der Analyse der militärischen Fähigkeiten des Gegners und einer Abwägung der jeweiligen Machtpotenziale stehen bleiben, sondern sie müsse auch die vorherrschenden ideell-normativen Grundlagen zum Einsatz von Nuklearwaffen in Betracht ziehen.<sup>10</sup>

Anfang der 1980er Jahre wurde der Strategic-Culture-Ansatz dann über die Frage der nuklearen Abschreckung hinaus auf die normativen, ideellen, kulturellen und ethischen Vorstellungen zum Einsatz militärischer Mittel insgesamt ausgeweitet.<sup>11</sup> Dementsprechend wird der Kern des Strategic-Culture-Begriffs heute verstanden als „[the] beliefs and assumptions that frame [...] choices about international military behaviour, particularly those concerning decisions to go to war [...] and levels of wartime casualties that would be acceptable“<sup>12</sup> beziehungsweise als „a distinctive and lasting body of beliefs, attitudes and practices regarding the use of force“.<sup>13</sup> Trotz dieses recht klar umrissenen Grundanliegens hat sich bis heute aber noch kein allgemein anerkanntes geschlossenes Theoriemodell entwickelt, sodass

8 Vgl. Alexander Siedschlag: *Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO*, in: Alexander Siedschlag (Hrsg.): *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, S. 21-48, hier S. 23.

9 Vgl. Jack L. Snyder: *The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Operation*, Santa Monica 1977.

10 Vgl. Alastair Iain Johnston: *Thinking about Strategic Culture*, in: *International Security* 4/1995, S. 32-64, hier S. 34.

11 Vgl. Bastian Giegerich: *European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden 2006, S. 195.

12 Stephen Peter Rosen: *Societies and military power: India and its armies*, Cornell 1996, S. 12.

13 Kerry Longhurst: *Germany and the use of force. The evolution of German security policy 1990-2003*, Manchester 2004, S. 17.

sich in der Literatur „a great deal of confusion over what it is that strategic culture is supposed to explain, how it is supposed to explain it, and how much it does explain“<sup>14</sup> feststellen lässt.

Dies liegt vor allem daran, dass es innerhalb der Forschungslandschaft drei Ansätze beziehungsweise in der Terminologie der Strategic-Culture-Debatte drei Generationen gibt: Während die sogenannte erste Generation strategische Kultur als Kontext betrachtet, in welchen das sicherheitspolitische Verhalten von Staaten eingebettet ist,<sup>15</sup> und damit eine gegenseitige Beeinflussung von strategischer Kultur und sicherheitspolitischem Handeln unterstellt (und das sicherheitspolitische Handeln als Teil der strategischen Kultur ansieht), betrachtet die dritte Generation strategische Kultur als unabhängige Variable, welche das außen- und sicherheitspolitische Verhalten von Staaten determiniert.<sup>16</sup> Dabei kritisiert sie an den Arbeiten der ersten Generation, dass der Verzicht auf klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge den Ansatz in Teilen tautologisch erscheinen lässt.<sup>17</sup> Diese in Anlehnung an die Hauptprotagonisten beider Ansätze, Colin Gray (erste Generation) und Alastair Johnston (dritte Generation), auch als Johnston-Gray-Debatte bezeichnete Auseinandersetzung dreht sich im Wesentlichen um die epistemologische Grundsatzfrage, ob Ziel sozialwissenschaftlicher Arbeit eher das Verstehen oder aber das Erklären sozialer Phänomene ist. Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie sich mit Normen, Einstellungen und Werten zum Einsatz militärischer Mittel befassen, da sie diesen eine Relevanz für das außen- und sicherheitspolitische Verhalten von Staaten beimessen. Die sogenannte zweite Generation hingegen, die in der Forschungslandschaft heute eine marginale Rolle spielt, möchte in der Tradition der kritischen Theorie den Unterschied zwischen der offiziell geäußerten strategischen Kultur und den eigentlichen Motiven der Entscheidungsträger aufzeigen.<sup>18</sup> Ihr Erkenntnisinteresse liegt dementsprechend nicht darin, die Beeinflussung von außen- und sicherheitspolitischem Verhalten durch Normen und Werte herauszuarbeiten, sondern die öffentlichen Begründungen für den Einsatz militärischer Mittel kritisch zu hinterfragen beziehungsweise zu dekonstruieren. Johnston sieht daher bei der zweiten Generation eine fundamentale Entkopplung zwischen strategischer Kultur und sicherheitspolitischem Verhalten,<sup>19</sup> womit sie sich vom Kern des eigentlichen Forschungsinteresses des Strategic-Culture-Ansatzes entfernt.

Für die folgende Untersuchung wird auf ein Verständnis von strategischer Kultur im Sinne der ersten Generation rekurriert. Denn Ziel der Analyse ist es weder im Sinne der zweiten Generation, die öffentlich geäußerten Begründungen für einen Militäreinsatz kritisch zu hinterfragen, noch im Sinne der dritten Generation, einen klaren Kausalzusammenhang zwischen den strategischen Kulturen und dem konkreten Verhalten der betreffenden Staaten herauszuarbeiten beziehungsweise den Einfluss Ersterer auf Letzteres gegebenenfalls zu quantifizieren, zumal offen ist, ob sich solche klaren Kausalzusammenhänge überhaupt mit den zur Verfügung stehenden Instrumentarien nachweisen lassen. Der Mangel detaillierter empirischer Studien, die sich am Verständnis der dritten Generation orientieren, lässt hieran

14 Johnston: *Thinking about Strategic Culture*, 1995, S. 63; vgl. auch Elizabeth Stone: *Comparative Strategic Cultures*. Literature Review, Monterey 2006, S. 1.

15 Vgl. Colin S. Gray: *National Style in Strategy. The American Example*, in: *International Security* 2/1981, S. 21-47; Colin S. Gray: *Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back*, in: *Review of International Studies* 1/1999, S. 49-69.

16 Vgl. Johnston: *Thinking about Strategic Culture*, 1995, S. 32-64.

17 Vgl. Jeffrey S. Lantis: *Strategic Culture and National Security Policy*, in: *International Studies Review* 3/2003, S. 87-113.

18 Vgl. u.a. Bradley S. Klein: *Hegemony and Strategic Culture. American Power Projection and Alliance Defence Politics*, in: *Review of International Studies* 2/1988, S. 133-148.

19 Vgl. Johnston: *Thinking about Strategic Culture*, 1995, S. 40.

zumindest Zweifel aufkommen. Vielmehr ist es Ziel dieses Beitrages, die Unterschiede in den strategischen Kulturen als solche zu verstehen, da diesen eine Relevanz für das sicherheitspolitische Verhalten beigemessen wird. Somit wird strategische Kultur im Sinne der ersten Generation als kontextueller Rahmen des außen- und sicherheitspolitischen Verhaltens der drei untersuchten Staaten betrachtet.

Ein weiterer Punkt, der in der Strategic-Culture-Forschung längere Zeit unklar erschien, war der genaue Untersuchungsgegenstand. Zwar bestand Einigkeit darüber, dass es sich um Normen, Werte und ethische Grundlagen zum Einsatz militärischer Mittel handelt, die zusammenfassend als strategische Kultur bezeichnet wurden. Unklarheit bestand allerdings darüber, ob diese primär anhand der Einstellungen von Eliten oder aber der breiten Bevölkerung untersucht werden sollen. So betrachtete Snyder strategische Kultur noch als „a set of semipermanent elite beliefs“.<sup>20</sup> Aufgrund des zunehmenden Einflusses der öffentlichen Meinung auf außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen hat sich in der Strategic-Culture-Forschung jedoch inzwischen die Auffassung durchgesetzt, dass „public opinion is an important part of the ideational milieu that defines strategic culture“.<sup>21</sup> Entsprechend bezieht die folgende Untersuchung neben der Eliten- auch die Bevölkerungsebene ein.

Während die Relevanz der Bevölkerungsebene heute weitgehend unbestritten ist, wird in jüngster Zeit verstärkt diskutiert, ob das Konzept der strategischen Kultur in Anlehnung an einen erweiterten Sicherheitsbegriff nicht über den Einsatz militärischer Mittel hinaus ausgeweitet werden müsste. In dieser Sichtweise subsumiert man unter strategischer Kultur die normativen und ideellen Vorstellungen „about what is appropriate and legitimate concerning the use of military and civilian instruments for security goals.“<sup>22</sup> Diese Definition versucht zu berücksichtigen, dass im Zeitalter asymmetrischer Bedrohungsszenarien zivile und militärische Instrumente häufig in Kombination eingesetzt werden. Das Problem eines solchen erweiterten strategischen Kulturbegriffs besteht allerdings darin, dass das Konzept durch seine Ausweitung an analytischer Schärfe verliert. Da die entscheidenden Trennlinien in der Libyen-Krise beim Einsatz militärischer Mittel lagen, während der Einsatz ziviler und diplomatischer Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung und zum Sturz Muammar al-Gaddafi zwischen den drei untersuchten Staaten unstrittig war, wird im Folgenden auf ein Verständnis von strategischer Kultur zurückgegriffen, das sich auf den Einsatz militärischer Mittel beschränkt.

Ebenfalls kontrovers diskutiert wird in der Forschung, ob das Konzept der strategischen Kultur auch auf überstaatliche Gebilde wie die Europäische Union bezogen werden kann. So verweisen Alessia Biava, Margriet Drent und Graeme P. Herd darauf, dass „[u]ntil the EU develops as a supranational federal state, rather than an arena for intergovernmental bargaining, it cannot forge a strategic culture – the state being the *sine qua non* of strategic actor status“.<sup>23</sup> Erschwerend kommt bei der Europäischen Union hinzu, dass strategischen Kulturen insgesamt eine sehr hohe Persistenz zugeschrieben wird<sup>24</sup> und die strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten durch ihre unterschiedlichen Entwicklungsgeschichten im 20.

20 Snyder: The Soviet Strategic Culture, 1977, S. 8.

21 Lantis: Strategic Culture and National Security Policy, 2003, S. 109.

22 Alessia Biava/Margriet Drent/Graeme P. Herd: Characterizing the European Union's Strategic Culture. An Analytical Framework, in: Journal of Common Market Studies 6/2011, S. 1227-1248, hier S. 1234.

23 Ebenda, S. 1230.

24 Vgl. Lantis: Strategic Culture and National Security Policy, 2003, S. 89; John S. Duffield: World Power For-saken. Political Culture, International Institutions and German Security Policy after Unification, Stanford 1998, S. 6.

Jahrhundert verschieden geprägt wurden.<sup>25</sup> Auf der anderen Seite führt die sicherheitspolitische Kooperation innerhalb der Europäischen Union aber auch zu gewissen Europäisierungseffekten des nationalen strategischen Denkens, zumindest auf Elitenebene. So finden sich heute in den nationalen Sicherheitsstrategien der Mitgliedstaaten zunehmend Anlehnungen an die ESS. Vor diesem Hintergrund erstreckt sich die wissenschaftliche Debatte sowohl darauf, ob die Europäische Union als postnationale Polity überhaupt eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln kann, als auch – falls die Möglichkeit einer solchen gemeinsamen strategischen Kultur bejaht wird – darauf, ob die Europäische Union eine solche gemeinsame strategische Kultur bereits besitzt, ob sie auf dem Weg dorthin oder noch weit von ihr entfernt ist.<sup>26</sup> Auch wenn die folgende Untersuchung keine definitiven Antworten auf diese Fragen geben kann, lassen sich aus den Unterschieden der strategischen Kulturen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien zumindest einige Rückschlüsse auf die Grenzen einer potenziellen europäischen strategischen Kultur ziehen. Zudem können die Unterschiede in den strategischen Kulturen verstehen helfen, warum Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die sicherheitspolitisch im Rahmen von Europäischer Union und NATO<sup>27</sup> eng verbunden sind und im Hinblick auf Libyen im Wesentlichen dieselben Ziele teilten, zu entgegengesetzten Schlussfolgerungen bei der Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele gekommen sind.

### Einstellungen in der Bevölkerung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Obwohl es heute allgemein unumstritten ist, dass Bevölkerungseinstellungen ein wichtiger Bestandteil strategischer Kulturen sind, finden sich bisher nur wenige Studien, die die Bevölkerungsebene einbeziehen. Die Ursache hierfür liegt weniger in konzeptionellen Erwägungen, sondern im Mangel international vergleichender Bevölkerungsumfragen, zumal die Erhebung eigener Daten in der Regel an den begrenzten finanziellen Ressourcen der Forschungsprojekte scheitert. Im vorliegenden Fall profitiert die Untersuchung davon, dass die Transatlantic Trends 2011 eine umfassende und international vergleichende Erhebung von Einstellungen zum Libyen-Einsatz beinhalten<sup>28</sup> und eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus dem Jahr 2011 weiteres wertvolles Datenmaterial zu Grundfragen der strategischen Kulturen in den drei untersuchten Staaten umfasst.<sup>29</sup>

Neben der Verfügbarkeit der Daten bietet sich der Militäreinsatz im Rahmen der Libyen-Resolution 1973 des Sicherheitsrates aber auch deshalb als Untersuchungsgegenstand für die Strategic-Culture-Forschung an, weil er zwei für den Einsatz militärischer Mittel in jüngster Zeit intensiv diskutierte Komplexe tangiert: die im Text der Resolution genannte militärische Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘ sowie das damit zusammenhängende und von der internationalen Koalition verfolgte militärische Ziel der Unterstützung

25 Vgl. Adrian Hyde-Price: European Security, Strategic Culture and the Use of Force, in: European Security 4/2004, S. 323-343.

26 Vgl. Christoph O. Meyer: Convergence towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms, in: European Journal of International Relations 4/2005, S. 523-549.

27 North Atlantic Treaty Organization.

28 The German Marshall Fund of the United States: Transatlantic Trends 2011. Topline Data July, Brüssel 2011.

29 Heiko Biehl/Rüdiger Fiebig/Bastian Giegerich/Jörg Jacobs/Alexandra Jonas (Hrsg.): Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen in acht europäischen Ländern 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg 2011.

eines Regimewechsels. Die Transatlantic-Trends-Umfrage von Ende Mai/Anfang Juni 2011,<sup>30</sup> einem Zeitpunkt, zu dem den Befragten der konkrete Militäreinsatz mit seiner offensichtlich zweifachen Zielsetzung bereits vor Augen stand, lässt deutliche Unterschiede in der Akzeptanz zutage treten: Während in Deutschland auf die Frage, ob man die laufende Militärmission billige oder ablehne, 60 Prozent der Befragten eine ablehnende Antwort gaben, sprach sich in Frankreich und Großbritannien jeweils eine Mehrheit für die Mission aus (Frankreich: 58 Prozent; Großbritannien: 53 Prozent).<sup>31</sup> In Frankreich waren 56 Prozent der Befragten sogar für die Entsendung von Bodentruppen zur Unterstützung der Rebellen,<sup>32</sup> während in Deutschland ein solcher Einsatz von 78 Prozent abgelehnt wurde; auch in Großbritannien äußerten sich 57 Prozent der Befragten ablehnend hierzu. Die größere Bereitschaft in Frankreich zu einer militärischen Eskalation durch den Einsatz von Bodentruppen entspricht der geringeren Bedeutung, die die Bevölkerung zivilen Ansätzen beimisst. Zwar hätte eine Mehrheit der Franzosen auch den Einsatz ziviler Instrumente wie Wahlbeobachtermissionen, Förderung von Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfeprojekte unterstützt, allerdings lag die Zustimmung hier signifikant niedriger als in Deutschland oder Großbritannien.<sup>33</sup>

Während es in Deutschland eine sehr große Ablehnung des Militäreinsatzes gab, stieß dieser in Frankreich und Großbritannien auf breite Zustimmung, wobei die britische Bevölkerung im Gegensatz zur französischen den Einsatz klar unterhalb der Eskalationsstufe von Bodentruppen begrenzt sehen wollte. Allerdings ist die Stimmungslage in Deutschland nicht so zu werten, dass die deutsche Bevölkerung grundsätzlich gegen den Einsatz militärischer Mittel wäre. Für eine Mission, die eine rein humanitäre Zielsetzung zum Schutz der Zivilbevölkerung gehabt hätte, wäre die Stimmungslage eine andere gewesen. Eine Umfrage von Mitte April 2011, als im Rahmen der GSVP einstimmig die Entsendung einer (letztlich nicht eingesetzten) EUFOR Libya zur Absicherung von Hilfstransporten beschlossen wurde, ergab in Deutschland eine Zustimmung von 50 Prozent (Ablehnung: 45 Prozent) zu einer solchen Entsendung deutscher Soldaten zum Schutz humanitärer Hilfstransporte.<sup>34</sup> Dieses Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass die Divergenzen zwischen der französischen und britischen öffentlichen Meinung auf der einen und der deutschen auf der anderen Seite sich nicht um den Einsatz militärischer Mittel an sich drehen, sondern um die Ziele, die einen Einsatz militärischer Mittel rechtfertigen, aber auch um die Intensität des Einsatzes: Während eine Mission zur Absicherung von humanitären Hilfstransporten in Deutschland akzeptiert wurde, stieß der konkrete Kampfeinsatz, welcher die Rebellen aktiv unterstützte und damit die alliierten Truppen faktisch zu einer Partei in einem Bürgerkrieg machte, in Deutschland auf breite Ablehnung. Dass diese Stimmungslage in Deutschland aber auch nicht als generelle Ablehnung von Kampfeinsätzen gedeutet werden kann, zeigt sich daran, dass in einer Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr eine sehr breite Mehrheit von 71 Prozent einen Einsatz von Streitkräften zur Verhinderung eines Völkermordes unterstützen

30 Erhebungszeitraum war vom 25. Mai bis zum 17. Juni 2011. Vgl. The German Marshall Fund: Transatlantic Trends, 2011.

31 Vgl. ebenda, S. 81.

32 Vgl. ebenda, S. 86.

33 Vgl. ebenda, S. 76–79.

34 Vgl. ARD-Morgenmagazin: Deutschlandtrend im Morgenmagazin, 15.4.2011, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/momadtrend100.html> (letzter Zugriff: 11.12.2011).



würde.<sup>35</sup> Allerdings ist die Akzeptanz von Kampfeinsätzen sehr stark auf solche ‚Extrem-szenarien‘ beschränkt. Denn ein Einsatz zur Entmachtung einer Regierung, die die Menschenrechte verletzt, würde von 51 Prozent abgelehnt (42 Prozent würden einen solchen Einsatz befürworten).<sup>36</sup> Die Übergriffe Gaddafis auf die libysche Opposition wurden dabei in der deutschen Öffentlichkeit wohl offensichtlich unterhalb der Schwelle eines Völkermordes eingestuft.

Dass sich die Ablehnung eines gewaltsamen Regimewechsels in der deutschen Öffentlichkeit vor allem gegen die Anwendung militärischer Gewalt als Mittel und nicht gegen die Förderung eines Regimewechsels an sich richtete, zeigt sich daran, dass 71 Prozent der Befragten in Deutschland es unterstützten hätten, wenn die eigene Regierung aktiv geworden wäre, um Gaddafi abzulösen. In Frankreich und Großbritannien fiel diese Zustimmung mit 66 und 72 Prozent ähnlich aus.<sup>37</sup> Sobald die Frage des Regimewechsels mit der Anwendung militärischer Gewalt verbunden wird, werden jedoch Differenzen sichtbar. Dies zeigt sich zum einen an der bereits genannten deutlichen Ablehnung des konkreten Libyen-Einsatzes in Deutschland – bei gleichzeitiger hoher Zustimmung in Frankreich und Großbritannien. Zum anderen wird dies aber auch in der von der Transatlantic-Trends-Studie erfassten Frage deutlich, ob man in Situationen wie im Nahen Osten und Nordafrika die Absetzung nicht-demokratischer Regierungen mit der Entsendung von Militär unterstützen sollte: Während eine Mehrheit in Frankreich (54 zu 45 Prozent) und Großbritannien (49 zu 47 Prozent) dies befürwortete,<sup>38</sup> lehnte in Deutschland eine klare Mehrheit von 80 Prozent den Einsatz von Militär in einem solchen Fall ab.<sup>39</sup> Die Meinungsunterschiede beschränken sich zudem nicht nur auf den Einsatz des eigenen Militärs, sondern beziehen sich grundsätzlich darauf, ob man Regimewechsel mit gewaltsamen Mitteln fördern soll. So lehnten in Deutschland 71 Prozent der Befragten die Lieferung von Waffen und Ausrüstungsgegenständen an die Rebellen ab, während in Frankreich und Großbritannien solche Lieferungen mehrheitlich unterstützt wurden (Frankreich: 57 zu 40 Prozent; Großbritannien: 50 zu 45 Prozent).<sup>40</sup> Zugespielt kann man aus diesen Zahlen ableiten, dass es in Deutschland eine starke Überzeugung gibt, den Übergang von einer Diktatur zu demokratischen Strukturen mit friedlichen Mitteln erreichen zu müssen, während in Frankreich und Großbritannien eine Mehrheit auch eine gewaltsame Ablösung diktatorischer Regime befürwortet und sowohl durch den Einsatz des eigenen Militärs als auch durch Waffenlieferungen unterstützen würde.

Diese Unterschiede entsprechen einer generell zurückhaltenden Einstellung in der deutschen Bevölkerung zum Einsatz militärischer Mittel, während in Frankreich und Großbritannien die Bevölkerung in deutlich mehr Szenarien den Einsatz von Militär als gerechtfertigt ansieht – bis hin zur Wahrung wirtschaftlicher Interessen.<sup>41</sup> Im Hinblick auf die Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘ ergibt sich auf Bevölkerungsebene damit ein sehr unterschiedliches Bild: In Frankreich und Großbritannien wird sowohl die Durchsetzung dieses

35 Vgl. Heiko Biehl/Bastian Giegerich: Wozu sind Streitkräfte da? Einstellungen zu militärischen Aufgaben, in: Biehl/Fiebig/Giegerich/Jacobs/Jonas: Strategische Kulturen in Europa, 2011, S. 59-73, hier S. 67.

36 Vgl. Thomas Bulmahn: Vorstellungen von den Aufgabenfeldern der Bundeswehr im In- und Ausland, in: Thomas Bulmahn/Rüdiger Fiebig/Carolin Hilpert (Hrsg.): Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg 2011, S. 63-66, hier S. 64.

37 Vgl. The German Marshall Fund: Transatlantic Trends, 2011, S. 83.

38 Vgl. ebenda, S. 80.

39 Vgl. ebenda, S. 80.

40 Vgl. ebenda, S. 84.

41 Vgl. Biehl/Giegerich: Wozu sind Streitkräfte da?, 2011, S. 71.

Prinzips mit militärischen Mitteln befürwortet als auch die militärische Unterstützung der Absetzung einer Regierung, die Menschenrechtsverletzungen im Verständnis der ‚responsibility to protect‘ begeht. In Deutschland hingegen wird ein Gewalteininsatz zum Ziel eines Regimewechsels sehr grundsätzlich abgelehnt und bei Militäreinsätzen zum Schutz der Zivilbevölkerung findet sich eine klare Beschränkung auf den Extremfall der Verhinderung eines Völkermordes sowie auf Missionen zur Absicherung humanitärer Hilfseinsätze.

### **Der Libyen-Konflikt im Lichte der Prioritäten der nationalen Sicherheitsstrategien**

Zur Einordnung der Libyen-Krise in die strategische Kultur auf Elitenebene werden die aktuellen sicherheitspolitischen Grundsatzdokumente aus Frankreich, Großbritannien und Deutschland herangezogen. Zwar spiegelt sich in diesen Strategiedokumenten nicht der gesamte sicherheitspolitische Elitendiskurs der jeweiligen Staaten wider, allerdings können sie als Ausdruck der sicherheitspolitischen Überlegungen der Entscheidungsträger gesehen und damit durchaus als Indikator für die strategische Kultur auf Elitenebene herangezogen werden.

Betrachtet man die sicherheitspolitischen Strategiepapiere, so lässt sich zunächst einmal festhalten, dass es einen sehr weitgehenden Konsens bei der Beschreibung der sicherheitspolitischen Herausforderungen gibt. Diese werden übereinstimmend in den sogenannten neuen Bedrohungsszenarien gesehen, das heißt dem internationalen Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, ‚failed und failing states‘, der organisierten Kriminalität, Ressourcen- und Umweltkonflikten sowie ‚cyber-war‘.<sup>42</sup> Gemeinsam ist auch allen Strategiepapieren, dass sie sowohl einen erweiterten Sicherheitsbegriff zugrunde legen, der Sicherheit nicht nur im klassischen Sinn auf Stabilität beschränkt, als auch auf dem Konzept der vernetzten Sicherheit aufbauen, das eine flexible Kombination von militärischen und zivilen Instrumenten vorsieht. Interessant ist dabei, dass die jeweiligen Strategiepapiere bis in einzelne Formulierungen hinein Anlehnungen an die ESS aufweisen, was als Indiz für eine gewisse Europäisierung der nationalen Sicherheitsdiskurse gewertet werden kann beziehungsweise als Hinweis dafür, dass „[t]here is an increasing propensity of EU Member States [...] to frame their security strategies and military reform efforts around the framework of the ESS.“<sup>43</sup>

Während es in der Beschreibung der Bedrohungslage eine breite Übereinstimmung gibt, zeigen sich bei den hieraus abgeleiteten möglichen Handlungsfeldern für den Einsatz von Streitkräften aber deutliche Unterschiede. Das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr führt zwar aus, dass „[i]nternationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus [...] auf absehbare Zeit [...] die wahrscheinlicheren Aufgaben“<sup>44</sup> der Bundeswehr sind. Allerdings geht es kaum über die allgemeine Feststellung eines solch erweiterten Aufgabenspektrums hinaus und lässt keine Rückschlüsse zu, welche Prioritäten innerhalb dieses erweiterten Rahmens gesetzt werden sollen. Auch die Verteidigungspolitischen Richt-

42 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin 2011, S. 2; Her Majesty's Government in the United Kingdom: A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 2010, London 2010, S. 11; Défense et Sécurité National. Le Livre Blanc, Paris 2008, S. 49-56.

43 Biava/Drent/Herd: Characterizing the European Union's Strategic Culture, 2011, S. 1237.

44 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 64.



linien vom Mai 2011 sind diesbezüglich eher unbestimmt und halten lediglich fest, dass ein „priorisiertes Fähigkeitsprofil Bundeswehr“ entwickelt werden soll.<sup>45</sup> Im Hinblick auf mögliche Einsatzgebiete wird betont, dass diese aufgrund der neuen globalen Herausforderungen über Europa hinausgehen und die Bundeswehr damit auch auf Einsätze in geografisch entfernten Regionen vorbereitet sein muss, ohne jedoch bestimmte regionale Schwerpunkte zu nennen.

Demgegenüber nehmen das französische Weißbuch aus dem Jahr 2008 sowie das aktuelle Militärplanungsgesetz von 2009 eine klare regionale Schwerpunktsetzung der sicherheitspolitischen Interessen entlang einer sogenannten „Axe stratégique majeur“<sup>46</sup> beziehungsweise einer „Axe géographique prioritaire“<sup>47</sup> vor, welche das nördliche Afrika, die arabische Halbinsel und die Region entlang des Roten Meeres sowie den östlichen Indischen Ozean umfasst, wobei der besondere Stellenwert der Maghreb-Region für Frankreich betont wird.<sup>48</sup> Zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung wird zunächst darauf verwiesen, dass „[l]a France n’a pas vocation à intervenir dans tout conflit régional. En revanche, lorsque ses intérêts sont en jeu, elle doit [...] se préparer à agir“.<sup>49</sup> Hierauf aufbauend werden konkrete Szenarien mit einem möglichen Militäreinsatz verknüpft<sup>50</sup> und es wird ausgeführt, welche militärischen Fähigkeiten Frankreich für potenzielle Interventionseinsätze vorhalten muss.<sup>51</sup> Als größte Herausforderung wird dabei eine Kombination aus einem terroristischen Angriff unter Verwendung von Massenvernichtungswaffen und einer Kriegssituation in einer für die strategischen Interessen Europas besonders relevanten Region betrachtet.<sup>52</sup> Da Libyen nicht nur in der von Frankreich strategisch als zentral bewerteten Maghreb-Region liegt, sondern Gaddafi auch eine terroristische Vergangenheit hatte und Massenvernichtungswaffen besaß, ergibt sich im Libyen-Konflikt durchaus eine Verbindung zu dieser als größte Herausforderung wahrgenommenen Bedrohungsverknüpfung.

In Großbritannien findet sich zwar keine entsprechende regionale Schwerpunktsetzung, was im Zusammenhang mit dem Ziel zu sehen ist, sich den Vereinigten Staaten global als strategischer Partner anzubieten.<sup>53</sup> Dafür findet sich in der britischen National Security Strategy von 2010 aber eine Einteilung der allgemeinen Risiken in drei konkrete Prioritätskategorien, wobei für die Zuordnung der Risiken zum einen die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts und zum anderen die Auswirkungen auf Großbritannien im Falle ihres Eintritts („likelihood and impact“) entscheidend waren.<sup>54</sup>

Ein weiterer Unterschied lässt sich bei den grundsätzlichen Zielen sehen, die den Einsatz militärischer Mittel rechtfertigen, vor allem wenn es über den in allen drei Staaten unstrittigen Einsatz zum Zweck der Landes- und Bündnisverteidigung sowie der Evakuierung eigener Staatsbürger und humanitäre Hilfsaktionen hinausgeht. Im Hinblick auf das Verhalten in der

45 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 16.

46 Le Livre Blanc, 2008, S. 77.

47 Loi programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Rapport annexé, Paris 2009, S. 5.

48 Vgl. Le Livre Blanc, 2008, S. 47.

49 Ebenda, S. 212.

50 U.a. Loi programmation militaire, 2009, S. 10.

51 Vgl. ebenda, S. 13.

52 „L’hypothèse la plus grave actuellement identifiée est celle d’une attaque terroriste majeure sur le territoire européen, utilisant des moyens non conventionnels, de type nucléaire, chimique ou biologique, couplée à une situation de guerre dans l’une des zones d’intérêt stratégique pour l’Europe.“ Vgl. Le Livre Blanc, 2008, S. 39.

53 „Our strong defence, security and intelligence relationship with the US is exceptionally close and central to our national interest.“ Vgl. Her Majesty’s Government: A Strong Britain in an Age of Uncertainty, 2010, S. 22.

54 Vgl. ebenda, S. 27.

Libyen-Krise ist vor allem entscheidend, ob militärische Mittel eingesetzt werden sollen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern (inklusive eines Regimewechsels) und die ‚responsibility to protect‘ durchzusetzen. Die britische National Security Strategy formuliert hierzu: „Our national interest requires us to stand up for the values our country believes in – the rule of law, democracy, free speech, tolerance and human rights. [...] To do so requires us to project power“.<sup>55</sup> An anderer Stelle heißt es: „There will [...] be occasions when it is in our interests to take part in humanitarian interventions.“<sup>56</sup> Dieser Anspruch entspricht einer grundlegenden Tradition britischer Außen- und Sicherheitspolitik, wie sie etwa auch in der Einleitung der Strategic Defense Review aus dem Jahr 1998 vom damaligen Verteidigungsminister George Robertson formuliert wurde: „We do not want to stand idly by and watch humanitarian disasters or the aggression of dictators go unchecked. We [...] want to be a force of good“.<sup>57</sup> Die Verteidigung der Menschenrechte und die Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen sowie der Schutz von Menschen vor Übergriffen diktatorischer Regime wird in den britischen Strategiepapieren somit als ein Ziel betrachtet, das auch mit militärischen Mitteln zu verfolgen ist.

Auch im französischen Weißbuch von 2008 wird die Wahrnehmung einer globalen Gesamtverantwortung gefordert: „La mise en jeu directe des intérêts nationaux n’est pas la seule justification d’une intervention: la question doit être aussi considérée de façon plus large, du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales au sens de la charte des Nations Unies.“<sup>58</sup> Hierin zeigt sich der Gedanke, dass die französischen Wertvorstellungen einen universellen Geltungsanspruch haben und Frankreich daher eine besondere Verantwortung zur Verteidigung dieser universellen Werte zukommt. Diese in Frankreich wahrgenommene besondere Verantwortung und auch das aus ihr abgeleitete Sendungsbewusstsein wurden wiederholt als Grundelemente der französischen strategischen Kultur herausgearbeitet<sup>59</sup> und erklären auch das klare Bekenntnis Frankreichs zur militärischen Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘.<sup>60</sup>

In den deutschen Verteidigungspolitischen Richtlinien zeigt sich ein anderes Bild: So wird das Eintreten für die internationale Geltung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze zwar als ein zu den Sicherheitsinteressen Deutschlands gehörender Punkt genannt<sup>61</sup> und im Folgenden wird ausgeführt, dass „Deutschland bereit ist, als Ausdruck nationalen Selbstbehauptungswillens und staatlicher Souveränität zur Wahrung seiner Sicherheit das gesamte Spektrum nationaler Handlungsinstrumente [...einschließlich des] Einsatz[es] von Streitkräften“<sup>62</sup> einzusetzen. Ob unter „Wahrung seiner Sicherheit“ aber wirklich alle zuvor genannten Punkte deutscher Sicherheitsinteressen und damit auch die Geltung der Menschenrechte und demokratischer Grundsätze fallen beziehungsweise ob wirklich für alle genannten Punkte auch die Bereitschaft zum Einsatz von Streitkräften besteht, bleibt an dieser Stelle offen. Aufschlussreicher ist hierzu der Abschnitt zu den Aufgaben der Bun-

55 David Cameron/Nick Clegg: Foreword, in: Her Majesty’s Government: A Strong Britain in an Age of Uncertainty, 2010, S. 3-6, hier S. 4.

56 Her Majesty’s Government: A Strong Britain in an Age of Uncertainty, 2010, S. 30.

57 George Robertson: Introduction, in: Strategic Defense Review 1998, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty July 1998, London 1998.

58 U.a. Le Livre Blanc, 2008, S. 73.

59 Vgl. Giegerich: European Security and Strategic Culture, 2006, S. 78; Adrian Treacher: French Interventionism. Europe’s Last Global Player, Aldershot 2003, S. 13.

60 U.a. Le Livre Blanc, 2008, S. 130.

61 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 5.

62 Ebenda, S. 5.

deswehr, wo weder die Geltung von Demokratie und Menschenrechten noch die ‚responsibility to protect‘ erwähnt wird,<sup>63</sup> was einen deutlichen Unterschied zu den französischen und britischen Dokumenten darstellt. Zudem ist es mehr als auffallend, dass die Verteidigungspolitischen Richtlinien, obwohl sie im unmittelbaren Umfeld der Libyen-Krise entstanden, die ‚responsibility to protect‘ nicht ein einziges Mal erwähnen und damit einer klaren Positionierung ausweichen. Im Weißbuch von 2006 wurde die ‚responsibility to protect‘ zwar noch angesprochen, allerdings auch nur hinsichtlich der Weiterentwicklung des Völkerrechts und ohne die Frage der deutschen Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel zu ihrer Durchsetzung zu erörtern.<sup>64</sup>

Neben der Frage der ‚responsibility to protect‘ zeigen sich auch Unterschiede hinsichtlich der offenen Benennung militärischer Interventionen. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien wird im Zusammenhang mit den deutschen Sicherheitsinteressen wie bereits ausgeführt allgemein vom Einsatz des „gesamte[n] Spektrum[s] nationaler Handlungsinstrumente [... einschließlich des] Einsatz[es] von Streitkräften“<sup>65</sup> gesprochen, ohne aber zu klären, in welchen Bereichen der Einsatz der Bundeswehr prioritär erwogen wird. Hinzu kommt, dass auch die Frage der Intensität möglicher Einsätze offengelassen wird.<sup>66</sup> Dies ermöglicht zwar vielfältige Interpretationsspielräume, stellt aber eben keine strategische Priorisierung dar. Demgegenüber verbinden die britischen und französischen Strategiedokumente klar bestimmte Herausforderungen mit der Notwendigkeit eines militärischen Eingreifens beziehungsweise militärischer Interventionen.<sup>67</sup> Der größeren konzeptionellen Klarheit bei Militäreinsätzen entspricht auch, dass in Großbritannien und Frankreich die Frage eigener und fremder Opfer in den Sicherheitsdokumenten deutlich angesprochen wird,<sup>68</sup> während die Verteidigungspolitischen Richtlinien dies nur sehr zurückhaltend behandeln.<sup>69</sup> Die Frage fremder Opfer wird auf deutscher Seite fast völlig tabuisiert, eine Folge der äußerst geringen gesellschaftspolitischen Akzeptanz auch fremder Kriegsoffer.<sup>70</sup> Entsprechend führte Außenminister Guido Westerwelle als einen zentralen Grund für die deutsche Nichtbeteiligung am Libyen-Einsatz an: „Wenn wir abwägen [...] ob wir uns und wo wir uns beteiligen, dann muss in diese humanitäre Abwägung immer auch mit einbezogen werden, dass es Opfer gibt, auch zivile Opfer gibt. [...] Wir müssen] die Lehren aus der jüngeren Geschichte, auch aus jüngeren Militäreinsätzen, immer mit berücksichtigen“.<sup>71</sup>

Ein weiterer zentraler Unterschied lässt sich in den Strategiepapieren hinsichtlich des Rahmens feststellen, in dem militärische Macht angewendet werden soll. Während die Verteidigungspolitischen Richtlinien Einsätze der Bundeswehr mit Ausnahme von Evakuie-

63 Ebenda, S. 11.

64 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006, S. 51.

65 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 5.

66 Vgl. ebenda, S. 11.

67 Vgl. Majesty's Government: A Strong Britain in an Age of Uncertainty, 2010, S. 30; Her Majesty's Government in the United Kingdom: Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 2010, London 2010, S. 12; Le Livre Blanc, 2008, S. 72, 156, 165; Loi programmation militaire, 2009, S. 13.

68 Vgl. Cameron/Clegg: Foreword, 2010, S. 6; Le Livre Blanc, 2008, S. 202.

69 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 20.

70 Vgl. Daniel Göler: Die strategische Kultur der Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme normativer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel, in: Angelika Dörfler-Dierken/Gerd Portugall: Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD-Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion, Wiesbaden 2010, S. 185-199, hier S. 194.

71 Guido Westerwelle: Regierungserklärung zu den aktuellen Entwicklungen in Libyen (UN-Resolution), in: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 97. Sitzung. Berlin, Freitag, den 18. März 2011, Plenarprotokoll 17/97, S. 11137 B-11139 C.

rungseinsätzen grundsätzlich nur im multilateralen Rahmen vorsehen,<sup>72</sup> wird in Frankreich und Großbritannien explizit die Möglichkeit eines autonomen Einsatzes betont. Das französische Weißbuch führt hierzu verschiedene Szenarien an<sup>73</sup> und verweist zudem darauf, dass Frankreich in der Lage sein müsse, präemptive Militäreinsätze auch alleine zu planen, zu leiten und durchzuführen.<sup>74</sup> In Großbritannien wird im Vorwort zur Strategic Defence Review hervorgehoben, dass das Vereinigte Königreich auch weiterhin eines der wenigen Länder sein wird, das eine weltweite Projektionsfähigkeit für durchhaltefähige militärische Verbände in Brigade-Größe besitzt.<sup>75</sup> Entsprechend wird sich in den Strategiedokumenten auch die Option autonomer Militärmissionen vorbehalten. Allerdings bevorzugen beide Staaten grundsätzlich ein multilaterales Vorgehen, wobei auf französischer Seite unter multilateral auch jenseits von Vereinten Nationen, Europäischer Union und NATO „un ensemble approprié, bénéficiant de la légitimité conférée par le droit international“<sup>76</sup> verstanden wird. In Großbritannien steht an erster Stelle das Bündnis mit den USA und folglich auch die Zusammenarbeit in der NATO. Die Europäische Union spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. So bekennt sich Großbritannien nur zur Unterstützung von EU-Missionen, „which are in the UK’s national interest, which offer good value for money, have clear objectives and, in the case of military missions, only where it is clear that NATO is not planning to intervene“.<sup>77</sup> Diese untergeordnete Rolle, welche Großbritannien der Europäischen Union zumisst, erklärt auch, warum man sich in der Libyen-Krise gegen eine führende Rolle der Europäischen Union wandte und die Führungsrolle der NATO übertragen wollte, was erhebliche Spannungen mit Frankreich erzeugte,<sup>78</sup> das in der GSVP traditionell ein Instrument sieht, um seine eigenen Interessen in einer multipolaren Welt besser durchsetzen zu können. So formulierte der ehemalige französische Präsident Jacques Chirac Ende der 1990er Jahre: „L’Europe est aussi un formidable multiplicateur de notre influence dans le monde“.<sup>79</sup>

Erstaunlich ist allerdings, dass in Frankreich und Großbritannien trotz der geringeren Bedeutung, die einer multilateralen Einbindung von Militäreinsätzen zugemessen wird, und trotz des ‚laxeren‘ Verständnisses von Multilateralismus, das auch ‚coalitions of the willing‘ umfasst, dennoch eine starke Verpflichtung zur Beteiligung gesehen wird, wenn Einsätze in einem multilateralen Rahmen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, beschlossen wurden. Das französische Weißbuch formuliert hierzu sogar explizit, „la France, en raison de ses responsabilités internationales [...] peut être conduite à s’engager dans une intervention, sans que ses seuls intérêts directs soient visés“.<sup>80</sup> In den deutschen Verteidigungspolitischen Richtlinien findet sich zwar ebenfalls ein Bekenntnis zur „Stärkung der Vereinten Nationen [...] und der] gestaltende[n] Mitarbeit Deutschlands [, ... einschließlich

72 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 13.

73 Vgl. Le Livre Blanc, 2008, S. 71 und 72.

74 „[L]a France devra [...] être capable de planifier, conduire et exécuter des actions militaires préemptives seule ou en coalition.“ Vgl. Le Livre Blanc, 2008, S. 213.

75 The United Kingdom „will continue to be one of very few countries able to deploy a self-sustaining, properly equipped brigade-sized force anywhere around the world and sustain it indefinitely.“ Vgl. Cameron/Clegg: Foreword, 2010, S. 4.

76 Le Livre Blanc, 2008, S. 72.

77 Majesty’s Government: Securing Britain in an Age of Uncertainty, 2010, S. 62.

78 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: L’Allemagne, la Libye et l’Union européenne, in: Politique Étrangère 2/2011, S. 417–428, hier S. 426.

79 Jacques Chirac: Discours du Président de la République à l’Occasion de la Réception en l’Honneur des Ambassadeurs, Paris, 26 août 1999.

80 Le Livre Blanc, 2008, S. 73.

der] Bereitstellung militärischer Fähigkeiten zur Friedenserhaltung und Friedenserzwingung“.<sup>81</sup> Allerdings wird der Einsatz militärischer Mittel daran geknüpft, „inwieweit die Interessen Deutschlands und die damit verbundene internationale Verantwortung den Einsatz erfordern und rechtfertigen“.<sup>82</sup> Während Umfang und Intensität der deutschen Beteiligung in den Verteidigungspolitischen Richtlinien offen gelassen werden, sieht das Weißbuch von 2006 den Beitrag eher auf Unterstützungsebene. Entsprechend heißt es: „[I]n den letzten Jahren [hat sich] eine Art Arbeitsteilung herausgebildet, unter der die klassischen Truppenteiler aus der Dritten Welt geschlossene Truppeneinheiten und die Industrieländer so genannte ‚enabling elements‘, d.h. limitierte Fähigkeiten wie strategischen und taktischen Lufttransport, Logistik, Militärbeobachtung und medizinische Versorgung im Feld beitragen. In diesem Rahmen ist auch Deutschland in besonderem Maß gefordert.“<sup>83</sup> Klarer kann man den begrenzten Willen zur Leistung eines eigenen substanziellen Militärbeitrags nicht formulieren. Zudem hat die Diskussion um den Libyen-Einsatz ebenso wie Gerhard Schröders apodiktisches ‚Nein‘ im Jahr 2002, sich auch im Falle eines Mandats der Vereinten Nationen nicht an einem Irak-Einsatz zu beteiligen, verdeutlicht, dass in Deutschland ein *negativer Multilateralismus* vorherrscht, der fehlende multilaterale Einbindung zwar als Grund zum Nichthandeln sieht, nicht aber gleichermaßen multilaterale Einbindung als Verpflichtung zu militärischem Eingreifen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in Frankreich und Großbritannien eine größere konzeptionelle Klarheit hinsichtlich des Einsatzes militärischer Mittel gibt. Dies mag ein Stück weit der Tatsache geschuldet sein, dass in beiden Staaten militärische Interventionen eine deutlich längere Tradition haben und auch in der Bevölkerung auf größere Akzeptanz stoßen. Zudem gibt es in Frankreich und Großbritannien eine weitaus größere Akzeptanz, eigene nationale Interessen zu definieren und auch zu formulieren. Neben der größeren konzeptionellen Klarheit besteht ein weiterer Unterschied darin, dass sich in Großbritannien und Frankreich ein weiter gezogenes Einsatzspektrum für das Militär findet. Für das Verhalten der Staaten in der Libyen-Krise ist hierbei von besonderer Relevanz, dass die Geltung von Demokratie und Menschenrechten sowie die Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘ in den aktuellen französischen und britischen Strategiepapieren Ziele sind, die den Einsatz militärischer Mittel rechtfertigen. In den aktuellen deutschen Verteidigungspolitischen Richtlinien hingegen wird die ‚responsibility to protect‘ nicht erwähnt und damit einer Positionierung in dieser zentralen Frage ausgewichen. Hierzu passt auch, dass die internationale Geltung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze zwar allgemein zu den Sicherheitsinteressen Deutschlands gezählt, aber nicht explizit als Aufgabe der Bundeswehr genannt werden. Zudem sehen sich die deutschen Entscheidungsträger im Fall eines möglichen multilateralen militärischen Eingreifens weniger als Großbritannien und Frankreich zur eigenen militärischen Beteiligung verpflichtet. Die Libyen-Krise und die Reaktionen auf das deutsche Verhalten scheinen hier allerdings – zumindest teilweise – ein Umdenken eingeleitet zu haben. So führte Verteidigungsminister Thomas de Maizière in einer Regierungserklärung aus: „Es sollte ebenso selbstverständlich sein, dass wir in den internationalen Organisationen – in den Vereinten Nationen, in unserem nordatlantischen Bündnis, in der Europäischen Union – die internationale Verantwortung übernehmen, die wir uns zutrauen, die man uns zutraut und die man von uns erwartet. Das ist mehr, als es

81 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 7.

82 Ebenda, S. 7.

83 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006, S. 51.

bisher in Deutschland bekannt oder wohl auch akzeptiert ist.<sup>84</sup> Der Verweis auf die Akzeptanzproblematik verdeutlicht jedoch zugleich nochmals, dass solche aus internationaler Verpflichtung abgeleiteten Militäreinsätze innenpolitisch nach wie vor als schwer durchsetzbar betrachtet werden.

### **Konsequenzen der unterschiedlichen strategischen Kulturen für die GSV**

Die Untersuchung der Bevölkerungseinstellung sowie der Strategiedokumente der Regierungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben gezeigt, dass es nach wie vor erhebliche Unterschiede in den strategischen Kulturen dieser Staaten gibt. Grundsätzlich hat sich in der Libyen-Krise die langfristige Tendenz bestätigt, dass in Deutschland eine strategische Kultur der Zurückhaltung und eine Präferenz für Militäreinsätze mit niedriger Intensität vorherrscht,<sup>85</sup> während in Frankreich und Großbritannien der Einsatz von Militär zur Erreichung außenpolitischer Ziele ein fester Bestandteil der strategischen Kultur auf Eliten- und Bevölkerungsebene ist.<sup>86</sup> Deshalb wurde in der Vergangenheit zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch eine „long-term incompatibility, especially regarding the use of force to advance political and economic interests, or to use force abroad in high-risk situations“<sup>87</sup> konstatiert.

Über diese generell unterschiedlichen Trends in den strategischen Kulturen der drei untersuchten Staaten hinaus hat die Libyen-Krise allerdings weitere Aspekte verdeutlicht, die für die aktuelle Diskussion zur ‚responsibility to protect‘ von Bedeutung sind. Während alle drei Staaten sich international für die Anerkennung dieser Völkerrechtsnorm stark gemacht haben, sieht es bei der Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel zu ihrer Durchsetzung anders aus, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die ‚responsibility to protect‘ sich nicht auf einen drohenden Völkermord beschränkt, sondern auch eine Schutzverantwortung bei Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beinhaltet.<sup>88</sup> Während in Frankreich und Großbritannien entsprechende Militär- und Kampfeinsätze in den Strategiedokumenten und auf Bevölkerungsebene Befürwortung finden, treffen in der deutschen Bevölkerung entweder nur Einsätze niedriger Intensität (etwa zur Absicherung humanitärer Hilfslieferungen) auf Zustimmung oder aber Kampfeinsätze zur Verhinderung des Extremfalls eines Völkermordes. Abgelehnt werden in der deutschen Bevölkerung zudem Einsätze, die auf einen Regimewechsel abzielen, was insoweit problematisch ist, als die Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘ logisch zu Ende gedacht immer auch in Verbindung mit einem Regimewechsel zu sehen ist.<sup>89</sup> In den deutschen Strategiedoku-

84 Thomas de Maizère: Regierungserklärung zur Neuausrichtung der Bundeswehr, in: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 112. Sitzung. Berlin, Freitag, den 27. Mai 2011, Plenarprotokoll 17/112, S. 12815 D-12818 B.

85 Vgl. Giegerich: *European Security and Strategic Culture*, 2006, S. 67.

86 Vgl. Frédéric Charillon: *Globaler Gestaltungsanspruch in einer Welt im Wandel. Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs*, DGAP-Analyse, Berlin 2011, S. 7, Giegerich: *European Security and Strategic Culture*, 2006, S. 73 und 76.

87 Christoph O. Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Houndmills 2006, S. 11.

88 Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen: Resolution adopted by the General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome, 24.10.2005, A/RES/60/1, S. 30. Dieses Begriffsverständnis stellt zudem einen Minimumkompromiss dar, der hinter den Vorstellungen der meisten westlichen Staaten zurückblieb.

89 Wenn die Menschenrechtsverletzungen von Regierungsseite ausgehen und nicht aus einem Staatsversagen resultieren. Vgl. Manuel Fröhlich: *Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1/2011, S. 135-150, hier S. 147.



menten finden sich hingegen keine klaren Aussagen zu Militäreinsätzen zur Durchsetzung der Geltung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien; auch wird die ‚responsibility to protect‘ nicht bei den Aufgaben der Bundeswehr genannt. Diese sich von der Situation in Frankreich und Großbritannien unterscheidende Haltung wird noch dadurch verstärkt, dass in Deutschland eine geringere Verpflichtung zur Teilnahme an multilateralen Militäreinsätzen gesehen wird als in den anderen beiden Staaten. Sowohl diese Unterschiede hinsichtlich der eigenen Verpflichtung zum Handeln aus multilateraler Einbindung als auch die divergierenden Positionen im Hinblick auf die ‚responsibility to protect‘ und die militärische Unterstützung eines Regimewechsels können als Beleg dafür gewertet werden, dass die europäischen Staaten nach wie vor noch weit von dem in der ESS selbstgesetzten Ziel der Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur entfernt sind.<sup>90</sup>

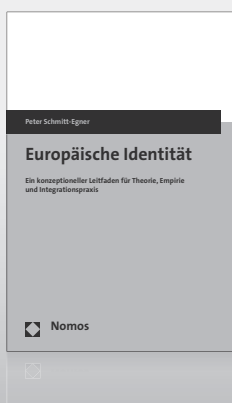
Dass die restriktivere Haltung Deutschlands bei Militäreinsätzen in Verbindung mit der zurückhaltenden Position der Bevölkerung zu sehen ist, lenkt den Blick auf einen weiteren Unterschied: In Frankreich und Großbritannien findet sich zum Libyen-Einsatz eine relativ große Übereinstimmung der Einstellungen in der Bevölkerung mit der in den Strategiedokumenten zum Ausdruck kommenden strategischen Kultur der Entscheidungsträger sowie dem hieraus abgeleiteten außenpolitischen Handeln. In Deutschland steht der strategischen Kultur der Zurückhaltung auf Bevölkerungsebene hingegen eine konzeptionelle Unklarheit in den Strategiedokumenten gegenüber. Diese konzeptionelle Unklarheit beziehungsweise das deutlich zu erkennende Ausweichen von einer klaren Benennung der strategischen Prioritäten zum Einsatz der Bundeswehr und die für viele Interpretationen offenen Formulierungen dürften zu einem Großteil dem Versuch geschuldet sein, die internationalen Erwartungen mit der gesellschaftlichen Forderung nach einer Politik der Zurückhaltung zumindest verbal zu verbinden. Dies befreit die Entscheidungsträger vordergründig zwar vor einer systematischen und konzeptionellen Debatte über Deutschlands strategische Prioritäten, wirft im konkreten Krisenfall wie in Libyen aber ein zweifaches Problem auf. Zum einen werden durch unklare strategische Prioritäten und die entsprechenden offenen Formulierungen in den Strategiedokumenten entgegengesetzte Erwartungshaltungen ‚genährt‘: So stehen die Erwartungen der internationalen Partner nach einem deutschen Engagement in einer konkreten Krise wie in Libyen dann den gesellschaftlichen Forderungen nach deutscher Zurückhaltung gegenüber, wodurch die Bundesregierung sich in einem Entscheidungsdilemma befindet. Zum Zweiten fehlt der Politik in konkreten Krisensituationen ein – auch gesellschaftlich akzeptierter – ‚Kompass‘ beziehungsweise eine konzeptionelle Prioritätensetzung als Grundlage für die Entscheidungsfindung, was insbesondere bei Entscheidungsprozessen unter großem Zeitdruck ein Problem darstellt. Beides zusammen birgt die Gefahr, dass die deutsche Sicherheitspolitik stark situativ reagiert, was für die Kooperation in Europäischer Union und NATO Schwierigkeiten aufwirft. Vor diesem Hintergrund wurde im Zusammenhang mit der Libyen-Krise konstatiert, dass eine „außenpolitische Grundsatzdebatte in Deutschland [...] überfällig“<sup>91</sup> sei. Allerdings sind auch die europäischen Staaten mit strategischen Kulturen, die den Einsatz militärischer Mittel weniger restriktiv sehen, gefordert, auf Staaten mit einer strategischen Kultur der Zurückhaltung einzugehen, wozu in der Europäischen Union nicht nur die Bundesrepublik zählt, sondern auch Staaten wie Österreich

90 Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, S. 11.

91 Hanns W. Maull: Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 95–119, hier S. 117; vgl. auch Hacke: Deutschland und der Libyen-Konflikt, 2011, S. 51.

oder Finnland.<sup>92</sup> Die Tendenz der französischen Politik der letzten Jahre, die Bundesrepublik durch einseitiges Vorpreschen und den Aufbau externen Drucks in militärische Aktionen wie etwa die Kongo-Mission 2006 hineinzudrängen, ist wenig hilfreich und für einen offenen innenpolitischen Diskussionsprozess eher abträglich.

Trotz der dargelegten Probleme gilt es aber auch zu betonen, dass die GSVP insgesamt keineswegs handlungsunfähig ist. Gerade im Bereich ziviler Instrumente hat die Europäische Union sich in den letzten Jahren als ein handlungsfähiger Akteur erwiesen. Aber auch bei militärischen Einsätzen niedriger Intensität und Stabilisierungsmissionen im Post-Konfliktstadium konnten wie im ehemaligen Jugoslawien<sup>93</sup> zahlreiche Operationen erfolgreich durchgeführt werden. Große inhaltliche Divergenzen bestehen allerdings nach wie vor bei militärischen Kampfeinsätzen beziehungsweise bei Militärmissionen hoher Intensität, wie die Libyen-Krise und die in ihr diskutierte Frage der Durchsetzung der ‚responsibility to protect‘ verdeutlicht haben. Für die Weiterentwicklung der GSVP wäre daher eine intensive Debatte über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den nationalen strategischen Kulturen dringend erforderlich, um einen realistischen Horizont gemeinsamer militärischer Handlungsfelder zu identifizieren. Eine solche Debatte könnte sich langfristig als Keimzelle einer gemeinsamen europäischen strategischen Kultur erweisen.



## Europäische Identität

Ein konzeptioneller Leitfaden für  
Theorie, Empirie und Integrationspraxis

Von Peter Schmitt-Egner

2012, ca. 280 S., brosch., ca. 39,- €

ISBN 978-3-8329-5229-7

Erscheint ca. Juni 2012

Weitere Informationen: [www.nomos-shop.de/12104](http://www.nomos-shop.de/12104)



# Nomos

92 Vgl. Giegerich: European Security and Strategic Culture, 2006, S. 83; Biava/Drent/Herd: Characterizing the European Union's Strategic Culture, 2011, S. 1232.

93 Zur Analyse der GSVP Missionen bis 2009 vgl. Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hrsg.): European Security and Defence Policy. The First 10 Years, Paris 2009.